

# Onbetaalbare huizen en onderbenutte gebieden

## De institutionele leegte van woningbouw en gebiedstransformatie\*

Wouter Jan Verheul

*De vraag naar woningen wordt steeds groter. Het aantal eenpersoonshuishoudens groeit en de trek naar stedelijke agglomeraties neemt toe, terwijl de bouw van nieuwe woningen ver achter blijft bij de vraag. Ondertussen stijgen de prijzen en dalen de betaalbaarheid van de woningen en het besteedbaar inkomen. Waarom wordt er niet meer gebouwd, terwijl er nog tal van industriële en kantoorgebieden onderbenut zijn of leeg staan? Hoe kan het dat op deze plekken onvoldoende transformatie naar woningen plaatsvindt? Dit artikel gaat in op een concreet voorbeeld van institutionele leegte, waarin private partijen tegen barrières aanlopen en overheden beleidsvoorkeuren nastreven die legitiem, maar niet altijd marktconform zijn. Wil er een oplossing komen dan zullen binnenstedelijk bouwen en gebiedstransformatie hoger op de agenda moeten komen, mogelijk in een discourcoalitie met andere beleidsdomeinen, zoals duurzaamheid, energietransitie, werkgelegenheid en leefbaarheid. Voorts kunnen overheden vanuit een meervoudige rolopvatting de marktomgeving beïnvloeden, met behulp van nieuwe stimulerende instrumenten, mogelijk aangevuld met revolverende investeringen.*

De woningvraag blijft toenemen, met name in het westen van het land (EIB, 2016). Het aantal eenpersoonshuishoudens groeit en de trek naar stedelijke agglomeraties neemt toe, terwijl de bouw van nieuwe woningen ver achterblijft bij de vraag. Ondertussen stijgen de prijzen flink en dalen de betaalbaarheid van de woningen en de besteedbaarheid van het inkomen. Sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw is volgens het CBS het bedrag dat we gemiddeld uitgeven aan wonen als percentage van het inkomen zelfs verdubbeld! Waarom wordt er niet meer gebouwd, terwijl er nog tal van industriële en kantoorgebieden onderbenut zijn of verloederd leegstaan? Hoe kan het dat op deze plekken niet of onvoldoende transformatie naar woningen plaatsvindt? Of moet er meer ruimte in het landelijk gebied beschikbaar komen en moeten er meer open, groene gebieden worden bebouwd? Waarom pakken marktpartijen, nationale en decentrale overheden deze vraagstukken niet voortvarender op?

Dit artikel gaat in op de problematiek van de woningmarkt en de ingewikkeldheid van gebiedstransformaties. Het artikel gaat ook in op het gebrek aan passende

\* Dr. W.J. Verheul is bestuurskundige en is als onderzoeker en docent verbonden aan de sectie Urban Development Management, TU Delft, Faculty of Architecture and the Built Environment. De auteur bedankt Tom Daamen, Fred Hobma, Erwin Heurkens en Robin Vriends voor hun belangrijke rol in het onderzoek waar dit artikel op is gebaseerd.

Wouter Jan Verheul

oplossingen van de daartoe aangewezen partijen. Het behandelt daarmee een concreet voorbeeld van wat we ‘institutionele leegte’ kunnen noemen: er zijn in de netwerksamenleving allerlei publieke en private partijen die uiteenlopende belangen vertegenwoordigen, maar tegelijkertijd ontbreekt soms een passende institutionele respons op een ongetemd probleem (Hajer, 2003). De hoofdvraag van dit artikel is tweeledig: Waarom wordt door publieke en private partijen het tekort aan woningen onvoldoende aangepakt door middel van binnenstedelijke gebiedstransformaties? En hoe kan een passende institutionele respons op dit tekort worden vormgegeven?

Op verzoek van een consortium van publieke en private partijen die zijn betrokken bij de City Deal Binnenstedelijk Bouwen en Transformatie, is onderzoek naar deze vragen gedaan (zie Verheul, Daamen, Heurkens, Hobma, & Vriends, 2017). Naast een analyse van beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten is met ruim veertig vertegenwoordigers van gemeenten, provincies, ministeries, brancheorganisaties, ontwikkelaars en deskundigen gesproken in interviews en expertmeetings. Op basis daarvan wordt in dit artikel de problematiek nader uitgediept om te begrijpen wat er aan de hand is. Ik ga achtereenvolgens in op de ontwikkeling van de woningvraag en de kloof tussen vraag en aanbod. Vervolgens behandel ik de barrières die er voor private partijen bestaan bij binnenstedelijke gebiedstransformaties. Daarna behandel ik de respons van nationale en decentrale overheden, de patstelling tussen partijen en de passiviteit of het onvermogen waarmee de problematiek wordt opgepakt. Vervolgens bespreek ik het beschikbare instrumentarium en de innovaties die daarin mogelijk zijn. Het artikel sluit af met enkele handelingsperspectieven.

## De ontwikkeling van de woningvraag

Als we kijken naar de ontwikkeling van de vraagzijde op de woningmarkt, dan zien we twee algemene ontwikkelingen met grote gevolgen. Allereerst een toename van het aantal woningvragenden vanwege de groei van het aantal eenpersoonshuishoudens. Dit komt door een aantal sociaal-culturele en demografische ontwikkelingen (CBS): er zijn steeds meer singles; meer jongeren gaan studeren en hechten zich later; relaties duren korter en er zijn meer echtscheidingen; er zijn meer alleenstaande ouderen doordat we langer blijven leven; en ouderen blijven langer zelfstandig wonen. Al deze ontwikkelingen hebben tot een flinke toename van het aantal gevraagde woningen geleid en de beschreven trends zullen zich zeer waarschijnlijk doorzetten.

Een tweede belangrijke ontwikkeling gaat over de locatie van de woningvraag. Er is een duidelijk groeiende behoefte aan wonen in stedelijke gebieden. Al jaren wordt gesproken over de triomf van de stad boven het rurale gebied (Marlet, 2009; Glaeser, 2011). Sinds de industriële bedrijvigheid die de stad vies en vuil maakte verdween en geleidelijk werd vervangen door een diensten-, kennis- en creatieve industrie met een schoner en cultureler woon- en leefklimaat, is de grootschalige trek uit de stad gekeerd. Na decennia van leegloop zien we vanaf

half jaren tachtig in onze grote steden als Amsterdam weer groei van de bevolking (GBA/CBS). Die trend zet nog steeds door.

Hoewel we overall lezen dat de stad zo in trek is, is nadere toelichting en differentiatie van deze tendens noodzakelijk. Een toename van de behoefte aan stedelijk wonen moeten we opvatten als meer wonen in de totale stedelijke agglomeratie. Dat betekent dat we stedelijk wonen moeten differentiëren in zowel hoog-stedelijk wonen, dat wil zeggen in en rond de stadscentra, zoals in de Amsterdamse Rivierenbuurt of in Rotterdam Blijdorp, als in laag-stedelijk wonen, dat wil zeggen in de sub-urbane gebieden, zoals Lansingerland of Leidsche Rijn. In het huidige debat ontbreekt dit onderscheid vaak, door te stellen dat mensen steeds meer in de stad willen wonen.

We zien echter dat met name studenten en hoogopgeleide starters echt hoog-stedelijk willen wonen. Deze groep is de afgelopen decennia sterk gegroeid, doordat vanuit het hele land meer jongeren zijn gaan studeren. Studenten blijven vaak hangen in de stad waar ze gestudeerd hebben en vestigen zich daar als starter. Er is wel een kleine groei zichtbaar van mensen met kinderen die hoog-stedelijk willen wonen. We noemen dit ook wel de 'bakfietsgezinnen'. Die groep moet echter in percentages en aantallen niet worden overdreven, zo zien we in de cijfers van het CBS. Nog steeds is de dominante trend dat dertigers met kinderen de stad verlaten naar de laag-stedelijke gebieden. Dat heeft te maken met de behoefte aan grotere woonruimte, meer rust, groen, een eigen tuin en veiliger speelplekken. Tegelijkertijd willen zij wel relatief in de buurt van de grote stad wonen vanwege werk en de hoog-stedelijke voorzieningen voor vrije tijd, zoals de culturele en restauratieve voorzieningen (Marlet, 2009). De vraag is dus hoe we zowel de groep die hoog-stedelijk als de groep die laag-stedelijk wil wonen, kunnen faciliteren binnen de stedelijke agglomeratie.

### **De kloof tussen vraag en aanbod**

De totale behoefte aan nieuwe woningen in Nederland is groot. Het Ruimtelijk Planbureau heeft de prognose gemaakt dat tot 2050, afhankelijk van externe ontwikkelingen, zoals de mate van economische groei en internationale stabiliteit, er tussen de 300.000 en 1,6 miljoen woningen nodig zijn (PBL, 2016). Voor de iets kortere termijn (2030) is de bandbreedte en het aantal benodigde woningen kleiner, maar nog steeds gaat het dan om ruim 1 miljoen benodigde woningen volgens het Planbureau. Van deze circa 1 miljoen woningen richt het merendeel zich op het westen en de stedelijke gebieden vanwege de nabijheid van wonen, werken en voorzieningen.

Het bestaande woningaanbod is in en rond de grote steden echter voor veel groepen ontoereikend geworden. Dit geldt met name voor starters en doorstromers. Sinds de jaren zeventig is volgens het CBS het bedrag dat we gemiddeld uitgeven aan wonen als percentage van het inkomen zelfs verdubbeld. De berekeningen van CBS en BPD lopen uiteen van gemiddeld 30 tot 37 procent van ons inkomen.

Wouter Jan Verheul

Volgens de cijfers van Eurostat behoren we met Denemarken tot de duurste woonlanden van Europa. Het percentage woonlasten is in landen als Luxemburg, Italië of Ierland tussen de 14 en 17 procent van het inkomen, aldus Eurostat. In aantrekkelijke steden zoals Amsterdam is het aantal jongeren dat meer dan vijftig procent van hun inkomen besteedt aan wonen, groeiende.

Zowel de koop- als de huurmarkt is ingewikkeld in florerende delen van Nederland. In Nederland bestaat maar een zeer kleine middeldure huursector. De keuze beperkt zich vaak tot een sociale huurwoning, waarvoor zij niet altijd in aanmerking komen of waarvoor een hele lange wachtlijst bestaat, dan wel tot een dure koopwoning. Ondanks de lage hypotheekrente zijn de financieringsmogelijkheden beperkter geworden. Er worden minder vaste contracten en baangaranties verleend en er zijn meer zzp'ers. Banken zijn minder snel bereid tot hypotheekverstrekking. Ze vragen meer eigen geld in te leggen, terwijl de studieschuld vanwege het leenstelsel is toegenomen.

Niet alleen starters, ook andere woningzoekenden vinden hun woonhuis moeilijker. Senioren zoeken gelijkvloerse woningen dichtbij voorzieningen. Het merendeel van de senioren in stedelijke gebieden wil het liefst laag-stedelijk wonen. Dat geldt ook voor gezinnen. De pogingen om gezinnen in de stad te houden door gezinsvriendelijke buurten te maken dichtbij het centrum, denk aan binnenstedelijke projecten als Vondelpark in Utrecht of Stadstuinen in Rotterdam, zijn nog erg beperkt. De meeste ouders met kinderen willen niet wonen in hoge woontorens of andere woonvormen in hoge dichtheden, maar zoeken een huis met een tuin, brede stoepen en een buurt met veel groen en speelplekken. Dat type woonproduct is echter in de binnenstedelijke gebieden nauwelijks (betaalbaar) te vinden. Meerdere groepen op de woningmarkt worden dus geconfronteerd met een grote kloof tussen vraag en aanbod (NEPROM 2016).

### **Binnenstedelijke transformatie als beleidsvoorkeur**

De vraag is waar nieuwbouw van woningen moet worden gerealiseerd. Het stimuleren van meer stedelijk wonen is de ambitie van veel publieke partijen. Zie daarvoor bijvoorbeeld beleidsnotities als de Nota Ruimte met de rode contouren, 'de ladder voor duurzame verstedelijking', of recent het door de G32-steden uitgebrachte manifest 'Binnenstedelijke gebiedstransformaties'. De overheidsvoorkeur is om nieuwbouw zo veel mogelijk te doen plaatsvinden binnen de grenzen van de bestaande bebouwde stad en zo min mogelijk in nieuwe uitleggebieden in het groen. Wat zijn de voornaamste argumenten van overheidspartijen om bestaande bebouwde gebieden in de stad of het stedelijk gebied te transformeren? We kunnen daarvoor vijf redenen onderscheiden.

Ten eerste *versterking van de agglomeratiekracht*. Dat betekent een clustering van mensen, kennis, ondernemerschap en voorzieningen en daardoor economische groei. Ten tweede *het versterken van het draagvlak van de aanwezige voorzieningen*. Het gaat dan onder meer om het beter benutten van de reeds aanwezige ov-infra-

structuur of culturele voorzieningen. Ten derde het *reduceren van het forensenverkeer*. Dat betekent dat het aantal gemaakte kilometers tussen woon- en werklocaties in het land wordt verkleind en daarmee het milieu minder wordt belast. Ten vierde het *open houden van groene en landelijke gebieden*. De bestaande groene gebieden moeten worden beschermd zodat er meer ruimte is voor recreatie, en de verrommeling van het landschap wordt tegengegaan. Ten vijfde het *duurzaam hergebruik van verouderd vastgoed*. Door woonfuncties toe te kennen aan leegstaande gebouwen worden bouwmaterialen beter benut (circulaire economie). Het gaat hier dus niet om gebieds- maar om *gebouw*transformatie.

In tegenstelling tot het dominante discours dat pleit voor het bouwen van woningen in bestaand bebouwd stedelijk gebied, zijn er echter ook marktpartijen, aangevuld met een aantal wethouders, die stellen dat om de benodigde bouwproductie te halen er niets anders op zit dan om meer bouwen buiten de rode contouren toe te staan (De Zeeuw, 2016). Omdat binnenstedelijke transformatie te duur, ingewikkeld en tijdrovend is, zullen nieuwe uitlegggebieden moeten worden aangewezen. Dit pleidooi vraagt om een nadere beschouwing van de beperkingen voor binnenstedelijke transformaties.

### Barrières voor private partijen

De bestaande bebouwde stedelijke gebieden zijn niet gemakkelijk te transformeren naar meer woningen. De afgelopen jaren zijn in de hoog-stedelijke gebieden al veel leegstaande fabrieken, verouderde kantorencomplexen of andere gebouwen getransformeerd naar woonfuncties. Hoewel nog steeds allerlei gebouwen voor wonen worden bestemd, zijn de meest interessante gebouwen op aantrekkelijke locaties in de stad inmiddels al getransformeerd. De mogelijkheden om door middel van gebouwtransformatie de circa 1 miljoen benodigde woningen te realiseren zijn daardoor beperkt.

Ook het verdichten van de bestaande woongebieden zal niet heel veel opleveren als rekening wordt gehouden met woonvoorkeuren en voldoende ruimte voor groen en waterberging. Om meters te maken zal vooral gedacht moeten worden aan het transformeren van bebouwde gebieden die nog geen woonfunctie hebben. Er bestaan nog talloze onderbenutte, verrommelde bedrijventerreinen, (voormalige) industriegebieden, spoorzones en havengebieden waar in theorie woningen gerealiseerd kunnen worden, zodat de open, groene, landelijke gebieden gespaard blijven. Dat vraagt om een nadere beschouwing van de marktpotenties en de barrières voor transformatie.

Het Ruimtelijk Planbureau heeft onderzocht dat gemiddeld, dus dat betekent met grote verschillen per locatie, slechts een kwart van de woningbouwopgave door de markt zelf zal worden opgepakt (PBL, 2016). Er is dan nog geen rekening gehouden met de kwalitatieve aspecten van de woningvraag (dus het type huis waarin men wil wonen), de mate van verdichting en de bouwsnelheid. Door een samenwerking van partijen is daarom vervolgonderzoek gedaan naar een meer reële

Wouter Jan Verheul

transformatiepotentie van bestaand bebouwd gebied (Brink, 2017). Uit dit onderzoek blijkt dat – als er geen extra overheidssubsidie beschikbaar komt en er niet meer wordt verdicht dan we nu al doen – slechts tien procent van de in 2030 benodigde hoeveelheid van 1 miljoen woningen door de markt zelf zal worden opgepakt (Brink, 2017).

Wat zijn nu precies de barrières waardoor gebiedstransformaties onvoldoende tot stand komen? Allereerst zijn er *juridische barrières*. Denk aan lastige en langdurige procedures, zoals de onteigening van bestaande gebruikers, de aanpassing van bestemmingsplannen of het verlenen van vergunningen. Daarnaast werkt nationale regelgeving, zoals geluidsnormen en milieunormen, beperkend bij gebiedstransformatie. Ook lokale beleidsregels, zoals parkeernormen (minimaal aantal parkeerplaatsen per woning), zorgen ervoor dat transformeren naar woningen niet overal kan. Juridische barrières zorgen dus voor onmogelijkheden, ingewikkelheden en/of te hoge ontwikkelkosten.

Ten tweede zijn er *bestuurlijk-organisatorische barrières*. Doordat op plekken onduidelijke dan wel geen omgevingsvisies of gebiedsproposities zijn, of omdat de lokale overheid ‘zwabberend’ beleid hanteert, weten ontwikkelende partijen niet waar ze aan toe zijn. Zo klagen ontwikkelaars dat ze in de Rotterdamse Stadshavens niet weten wat de gemeente nu precies wil met het gebied. Deels heeft het gebrek aan stabiele gebiedsvisies ook te maken met de politieke onzekerheid die hoort bij de vierjaarstermijn van het lokale bestuur. Daarnaast lopen ontwikkelende partijen aan tegen een gebrek aan ambtelijke expertise, doordat het ambtelijk apparaat de afgelopen jaren flink is ingekrompen en er onder de benodigde ambtelijke professionals een groot verloop bestaat.

Ten derde zijn er *financiële barrières*. Bestaand bebouwd gebied transformeren is erg kostbaar om een aantal redenen. Het onteigenen, uitplaatsen en slopen van bestaande bedrijven brengt hoge kosten met zich mee. Door grondspeculatie van partijen wordt bovendien de prijs opgedreven bij het verwerven van de grond. Ook is de bodem vaak verontreinigd en is dure bodemsanering nodig om te kunnen ontwikkelen. Soms is ingewikkelde en dure infrastructuur nodig. De ingewikkelde processen vragen bovendien om hoge proces- en advieskosten.

Al deze kostenposten zorgen ervoor dat de grondexploitatie (GREX) van bedrijventerreinen en voormalige industriële gebieden, de zogenoemde *brownfields*, een stuk lastiger is dan bij de groene uitleggebieden, de zogenoemde *greenfields*. De grondexploitatie van *brownfields* zorgt voor hoge kosten die alleen terugverdiend kunnen worden bij dure vastgoedproducten in hoge dichtheden, waar niet altijd vraag naar is (Franzen, Ten Have, Uitzetter & Zeeuw, 2016). Zo is het aantal mensen dat in een hoge woontoren wil wonen in een voormalig industrieel gebied, vaak beperkt. Ook vastgoedbeleggers zijn onzeker over het te verwachten rendement van dergelijke vastgoedproducten en kunnen om fiscale redenen niet altijd investeren in ontwikkeling. De financiële barrières zorgen kortom voor onrendabele toppen, gaten in de grondexploitatie en vragen om grote voorinvesteringen die weinig partijen kunnen of willen maken. In de metropoolregio Rot-

terdam en Den Haag worden bijvoorbeeld de exploitatietekorten op gemiddeld 28.500 euro per woning geraamd (Fakton, 2016).

## De rol van de overheid in de marktomgeving

Op dit moment zijn er te veel barrières om te verwachten dat de markt vanzelf de miljoen extra woningen die tot 2030 nodig zijn, weet te realiseren. Het is de vraag of de marktomstandigheden op zo'n manier gevormd kunnen worden dat gebiedstransformaties naar meer woningen gemakkelijker en sneller tot stand komen. We kunnen de rol van de overheid ten opzichte van de marktomgeving nader analyseren op basis van drie verschillende overheidsperspectieven op marktsturing (zie ook Adams & Tiesdell, 2010; Sagalyn, 2007).

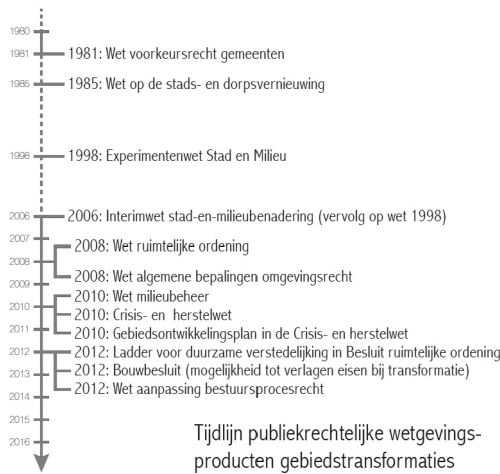
Een eerste perspectief is *'laat de markt zijn werk doen'*. Dat betekent de facto dat de overheid niets doet. Vanuit een neoklassieke economische opvatting is dit een logische gedachte. In een markt wordt de prijs bepaald door een balans tussen vraag en aanbod. We kunnen gewoon wachten totdat zich nieuwe investeringskansen voordoen. Als de waarde van de grond voldoende gezakt is door het verder verloederen van verpauperde industriële gebieden en verouderde kantorenlocaties en als de huizenprijzen door schaarste nog verder zijn gestegen, dan worden deze gebieden vroeg of laat vanzelf interessant om in te investeren. We zien dat dit perspectief in de Angelsaksische wereld heel gebruikelijk is, met als gevolg dat daar grote verschillen tussen gebieden zichtbaar zijn: zowel zeer welvarende als sterk verpauperde gebieden.

Een tweede perspectief is *'gaten dichten in een verstoorde markt'*. Dat kan door te reguleren en te subsidiëren. Dit perspectief gaat ervan uit dat de markt niet goed werkt. Door informatie-asymmetrie en door wet- en regelgeving is de markt van grond, vastgoed en woningbouw imperfect. Om vraag en aanbod beter bij elkaar te brengen zijn overheidsinterventies nodig. Dat gebeurt vaak door middel van subsidies. Zo zijn decennialang tal van subsidies verstrekt voor transformatie en stedelijke herontwikkeling. Een voordeel is dat subsidies de tekorten op de gebiedsexploitatie van lastige gebieden kunnen dichten en dat zo veel sneller gebiedstransformaties plaatsvinden, zodat de ruimtelijke verschillen beperkt blijven. Een nadeel van subsidieverstrekking is dat investeerders erop kunnen anticiperen en dat daardoor een prijsopdrijvend effect ontstaat.

Een derde perspectief is *'strategisch beïnvloeden van marktsituaties'*. Dat betekent dat de overheid meervoudig stuurt binnen de marktomgeving. Vanuit dit perspectief wordt onderkend dat overheden net als private partijen ook onderdeel zijn van een markt en er niet slechts als een marktmeester buiten staan. Naast het reguleren van de markt zijn overheden ook in staat om door hun eigen optreden, waaronder investeren, subsidiëren, belasten, kopen en verkopen van grond, de (investerings)keuzes van andere spelers in de markt te beïnvloeden. De overheid kan naast het reguleren of het uitdelen van financiële prikkels ook richting geven door spelers in de markt te sturen door middel van bijvoorbeeld eigen planvor-

Wouter Jan Verheul

**Figuur 1** *Tijdslijn publiekrechtelijke ontwikkeling*



ming te communiceren en stadsvisies of gebiedsproposities te formuleren. En door partijen bij elkaar te brengen in een samenwerkingsconstructie of een concurrentiegerichte dialoog te organiseren.

Dit derde perspectief levert een waaier aan instrumenten op die voor een specifieke marktsituatie en gebiedsopgave kan worden toegepast door de rijksoverheid en door decentrale overheden (gemeente en regio).

### Analyse op rijksniveau

Welke rol heeft de rijksoverheid in het transformeren van stedelijke gebieden? De rijksoverheidsrol wordt in de afgelopen decennia gekenmerkt door veranderingen en constanten en door te reguleren en te subsidiëren. Een constante in de afgelopen decennia is dat wetgeving is ontwikkeld en aangepast om het transformeren van stedelijke gebieden te versnellen en te vereenvoudigen. Denk onder meer aan de 'Wet voorkeursrecht gemeenten' uit 1981, de 'Wet op de stads- en dorpsvernieuwing' in 1985, de 'Experimentenwet Stad en Milieu' uit 1998, de 'Wet Ruimtelijke ordening' uit 2008 en (het Gebiedsontwikkelingsplan in) de 'Crisis- en herstelwet' uit 2010. Zie hiervoor ook de bijgaande tijdslijn (figuur 1).

Al deze (aangepaste) wetgevingsoperaties betreffen deregulering, harmonisatie en versnelling. De marktomgeving is veranderd om gunstiger omstandigheden voor private investeringen bij binnenstedelijk bouwen en transformatie te creëren. In de Omgevingswet die in 2019 in werking treedt, wordt deze lijn doorgezet met het wetgevingsprogramma 'Eenvoudig beter'. Er wordt een poging ondernomen



om de juridische barrières van gebiedstransformatie te beslechten, door middel van het verminderen van onderzoeksverplichtingen, stedelijke herverkaveling bij versprokkeld grondeigendom makkelijker te maken en meer gemeentelijke beleidsvrijheid te geven in het bepalen van de grenswaarden voor geluid, geur en bodem. Met het uitvoeren van dit programma zijn de mogelijkheden en de flexibiliteit voor binnenstedelijk bouwen en transformatie toegenomen.

Parallel aan het aanpassen van wetgeving heeft de rijksoverheid decennialang financiële steun verleend voor binnenstedelijk bouwen en transformatie. Sinds de jaren zeventig is 17,5 miljard euro verleend door onder meer de 'Stadsvernieuwingsgelden', vanaf 1995 door 1 miljard euro 'Locatiesubsidies' en vanaf 2000 4,3 miljard euro vanuit het 'Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)'. Zie figuur 2 voor de financiële tijdslijn van rijksondersteuning. Analytisch gezien gaat het hier om een overheidsinterventie in de marktomgeving waarmee de relatief zwakke marktpositie van binnenstedelijk wonen wordt versterkt ten opzichte van de relatief sterke marktpositie van stadsuitbreiding in de zogenoemde uitlegggebieden.

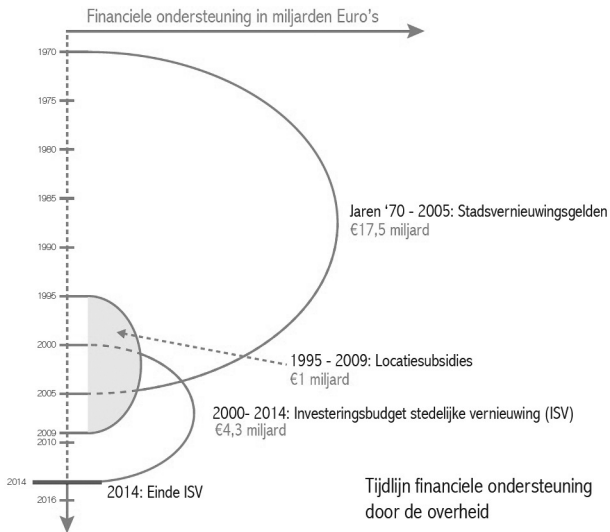
Decennialang is het tekort in de grondexploitatie gevuld met subsidies. Figuur 2 laat zien dat een halve eeuw van financiële ondersteuning met het stopzetten van de ISV-subsidies in 2014 is onderbroken. Voor een deel zitten deze subsidies nog in bestaande projecten, maar de gevolgen hiervan zullen de komende jaren zichtbaar worden. Er bestaat op dit moment weinig of geen ruimte voor een nieuwe rijksbijdrage stellen de vertegenwoordigers van het Rijk. Het risico bestaat dat in veel stedelijke gebieden de marktvrage of koopkracht bij afnemers van vastgoed onvoldoende is en dat daardoor deze gebieden niet of voornamelijk niet worden herontwikkeld. De vraag is dan: moet de rijksoverheid weer bijspringen om het tekort te vullen zoals decennialang is gedaan? Alvorens in te gaan op de vraag of en hoe de rijksoverheid anders kan omgaan met het exploitatietekort, is het zaak eerst nader te kijken naar de lokale respons.

### **Gemeentelijke respons: afwachten of herpositioneren?**

Wat kunnen gemeentelijke overheden doen om barrières te slechten en binnenstedelijk bouwen en transformatie van de grond te krijgen? Gemeenten kunnen natuurlijk afwachten tot private ontwikkelaars investeren. Ook kunnen ze wachten of lobbyen bij de rijksoverheid in de hoop dat er nieuwe financiële middelen aan hen ter beschikking worden gesteld. Toch kunnen gemeenten ook nu zelf al handelen door 'de basis op orde' te krijgen, met het doel barrières weg te nemen, zodat private investeerders en ontwikkelaars binnenstedelijk bouwen en transformeren eerder oppakken.

Naast het financiële tekort is een belangrijke barrière bestuurlijk-organisatorisch van aard. Private en publieke partijen hekelen de slagkracht bij de gemeente door een gebrek aan gekwalificeerd personeel. Veel gemeenten zijn de afgelopen tien

Wouter Jan Verheul

**Figuur 2** Financiële tijdslijn van rijksondersteuning

jaar (en vooral in crisistijd) ingekrompen qua personele bezetting. Dat geldt ook voor de diensten ruimtelijke ordening, stedelijke ontwikkeling en grondbedrijf. Gemeenten zullen hun expertise over het instrumentarium, de allianties en de businesscase van gebiedstransformaties nu moeten verstevigen.

Daarnaast kan de gemeente werken aan heldere plannen en gebiedsvisies en daarin geen onnodig bezwarende gemeentelijke normen opnemen. In het kader van het 'ontslakken'-programma wordt de lokale regeldruk verminderd vanuit de gedachte: welke regels zijn nu echt nodig? Ook parkeernormen kunnen flexibeler worden toegepast. Het aantal parkeerplaatsen voor een woonprogramma is sterk kostenopdrijvend, maar niet altijd is overal dezelfde hoge parkeernorm noodzakelijk, zeker in een gebied met goede ov-mogelijkheden.

Gemeenten kunnen reëlere eisen stellen in het programma van eisen. Als in een programma van eisen veel maatschappelijk functies zijn opgenomen, betekent dit dat de grondopbrengsten lager zullen zijn, terwijl er binnenstedelijk hoge verwerkingskosten tegenover staan. Gemeenten kunnen ook hun dogma's loslaten zoals dat bij iedere gebiedstransformatie sprake moet zijn van dertig procent sociale huur. Net als bij parkeernormen kan ook dit percentage per gebied verschillen. Ook meer flexibele bestemmingsplannen en bestemmingsplanvrije verordeningen behoren tot de mogelijkheden.

Tot slot is meer samenwerking in de regio van belang. Gemeenten zijn van oudsher te veel met hun eigen woningbouwbeleid bezig, terwijl de woningmarkt zich regionaal ontwikkelt, net als de markt voor bedrijventerreinen en woon-werklocaties. Nieuwe regionale samenwerkingsverbanden zoals metropoolregio's kunnen

deze opgaven oppakken, vooral om daarmee de potenties van agglomeratiekracht te benutten (Groenleer & Verheul, 2017).

### De markt stimuleren voorbij subsidiëren

Naast het op orde brengen van hun basis kunnen gemeenten financiële instrumenten anders dan directe subsidies gebruiken om (in)direct de kosten of risico's van private partijen te verkleinen. In de Angelsaksische praktijk komen we dergelijke stimulerende instrumenten veel tegen (Heurkens, 2012), waarvan we sommige nog niet of maar zeer beperkt kennen, maar waarin de mechanismen interessant zijn. Een vaker genoemd voorbeeld is *Tax Increment Financing* (TIF), waarbij lokale overheden de verwachte stijging van belastingopbrengsten uit vastgoed (denk aan OZB of parkeergelden) vast naar voren halen om daarmee een exploitatietekort aan de voorkant te dekken. Kanttekening daarbij is dat in Nederland weinig lokale belastingruimte bestaat (een relatief laag OZB-percentage), dus dat daarmee niet heel veel inkomsten kunnen worden gegenereerd. Meer lokale belastingruimte organiseren is dan nodig.

Een ander instrument is *incentive/up-zoning*. Het gaat hier om een publiekrechtelijke regeling die is gefundeerd op een vastgelegd programma of bouwhoogte in het bestemmingsplan. Lokale overheden vragen dan om financiële of gebiedsspecifieke bijdragen in ruil voor lucratieve aanvullende ontwikkelmogelijkheden. Een opmerkelijk voorbeeld hiervan zijn de zogenoemde *air rights*: private partijen mogen verder de hoogte inbouwen of optoppen als ze de lucht van de overheid kopen en/of bijdragen aan bepaalde publieke doelen, zoals de publieke ruimte. Dit kan interessant zijn op plekken waar verdichting is gewenst en daar voldoende marktvrage voor bestaat.

Andere mogelijkheden ontstaan als private partijen zelf de ruimte kunnen krijgen om het hele gebied, inclusief de openbare ruimte, te ontwikkelen en te beheren (Van Melik & Van der Krabben, 2016). De gedachte achter privaat beheer van openbare ruimte is dat kwaliteitsverbeteringen in de openbare ruimte waardeverhogend werken voor omliggend vastgoed van private partijen, en kosten-reducerend voor publieke partijen. In Engelse en Amerikaanse steden bestaan honderden van dit soort privaat beheerde openbare gebieden. In Nederland is de Beurs-traverse ('de Koopgoot') in Rotterdam een bekend voorbeeld. Overheden zijn in Nederland echter vaak terughoudend vanuit de veronderstelling dat ondanks de vereisten van openbaarheid bepaalde publieke belangen onvoldoende worden beschermd (Hajer & Reijndorp, 2001).

Een variant op privaat beheerde openbare ruimte is de Gebiedsinvesteringszone (GIZ). In dat geval wordt een veelheid aan partijen bereid gevonden om te investeren met het oog op waardestijging van grond en vastgoed. In kleinere vorm wordt hiermee geëxperimenteerd in de Bedrijfsinvesteringszone (BIZ), die zich vooral richt op eigenaren en huurders, of de Wijkinvesteringszone (WIZ), die zich vooral richt op maatschappelijke investeringen.

Wouter Jan Verheul

## Revolverende steun en belangenkoppeling

Naast de handelingen om de basis op orde te krijgen en naast het toepassen van nieuwe stimulerende instrumenten zal echter nog in veel gevallen een tekort blijven bestaan bij het transformeren van gebieden naar woningen. De lobby om overheidsgeld los te maken voor binnenstedelijk bouwen en transformatie blijft bestaan. Als we echter de klassieke manier van subsidiëren niet kunnen of willen toepassen, dan kunnen we ook publieke middelen inzetten door middel van gerichte investeringen vanuit een zogenoemde *claw back* (terughaalconstructie). Als publieke investeringsgelden leiden tot private vervolginvesteringen (*multipliers*), dan kan het in economische termen als een lucratieve vorm van publiek ondernemerschap worden beschouwd. Diverse Nederlandse cases hebben een *multiplier* van 10 tot 18 laten zien (Fakton, 2016). Financiële steun van gebiedstransformaties kan worden gerechtvaardigd door de per saldo positieve welvaartseffecten, waaronder agglomeratie-effecten en het open en groen houden van onbebouwd gebied. Belangrijk is wel te vermelden dat de maatschappelijke kosten en baten niet per definitie voor iedere binnenstedelijke transformatie positief hoeven te zijn: er zullen grote verschillen zijn tussen stedelijke regio's en tussen gebieden onderling.

Concreet kunnen gemeenten, regio's en nationale overheden revolverende fondsen opzetten. Dat betekent dat er geen algemene subsidies worden gegeven: op basis van een tekort op een uitgewerkte businesscase kan steun worden verleend die na een bepaalde periode wordt terugbetaald, omdat op de lange termijn een positieve ontwikkeling van grond en vastgoed wordt verwacht. Op basis van deze veronderstelling financieren banken en pensioenfondsen ook, alleen zij hanteren hardere voorwaarden en kortere terugverdiertijden. Voor ingewikkelde gebiedstransformaties is een lange adem nodig en moet men meer risico durven nemen. Revolverende fondsen, zoals we die ook kennen bij het nationaalrestaurantiefonds of bij de aanpak van leegstaande kantoorgebouwen door regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's), kunnen op grotere schaal worden toegepast.

De afweging van (revolverende) overheidssteun kan zich beperken tot een smalle blik op de financiële urgenties, maar ook op basis van een samenhang van publieke opgaven. Dat betekent dat ook innovatie, duurzaamheid en maatschappelijke doelstellingen een rol kunnen spelen. Publiek investeren in woningbouw en transformatie gaat dan uit van katalysatorwerking voor omliggende gebieden en andere sectoren (Verheul, 2013). De mate waarin een gebiedstransformatie inspeelt op en gebruikmaakt van reeds aanwezige infrastructuur en stedelijke voorzieningen, kan een reden en criterium voor overheidsfinanciering zijn. Dat geldt in het bijzonder voor de grote actuele opgaven rond de energietransitie en het verduurzamen van woningen.

Als er een koppeling is van wonen, bereikbaarheid en duurzaamheid kan een (revolverende) overheidsfinanciering in aanmerking komen. Of simpeler gezegd: als we toch de gebouwde omgeving energiezuiniger moeten maken en de files willen reduceren, waarom koppelen we dit dan niet meteen aan de noodzaak om

meer woningen te bouwen? Wellicht is ook een koppeling van (nationale) overheidsbudgetten mogelijk, als we de woningbouwopgave koppelen aan andere dossiers.

## Conclusies en perspectieven

In dit artikel zijn de problematiek en institutionele leegte van onbetaalbare huizen en onderbenutte gebieden belicht. Geconcludeerd kan worden dat private partijen tegen financiële, juridische en bestuurlijk-organisatorische barrières aanlopen en daardoor binnenstedelijk bouwen en transformeren onvoldoende oppakken. Sommige van die partijen lobbyen bij de overheid voor meer subsidie of voor het ruimer toestaan van bouwen in de groene buitengebieden. Gemeenten willen vooral dat het Rijk verantwoordelijkheid neemt en meer financiële middelen ter beschikking stelt. Bij het Rijk is de bereidheid om tekorten in de grondexploitatie te dichten met extra subsidies echter gering. Het Rijk hoopt op lokale zelforganisatie van gemeenten, regio en private partijen, bijvoorbeeld door middel van zogenoemde City Deal-convenanten, waarin het Rijk een procesbegeleidende rol heeft. Daarmee worden voorzichtig resultaten geboekt als het gaat om samenwerking, maar desondanks blijven de huizenprijzen stijgen, blijft het aantal nieuwe woningen ver achter bij de planning en blijven gebieden onderbenut.

In deze slotparagraaf sluit ik af met een aantal vormen waarop een passende institutionele respons kan worden vormgegeven. Partijen die doordrongen zijn van de problematiek van gebiedstransformatie en woningbouw en die willen dat daar wat aan gebeurt, zullen het beter op de nationale agenda moeten plaatsen. Bovenal is het stimuleren van debat nodig: om het urgentiebesef te vergroten, om denkrichtingen en handelingsopties te verkennen en om discourscoalities te vormen. Nieuwe pogingen voor *agendasetting* zullen de opgaven van betaalbare woningen en gebiedstransformaties moeten verbinden aan beleidsthema's die momenteel hoger op de agenda staan: duurzaamheid en energietransitie. Wil de beschreven problematiek niet langer vanwege een institutionele leegte blijven voortbestaan, dan is een nieuwe discourscoalitie rond ruimtelijke, economische en sociale opgaven nodig. Een overtuigend discours werkt als een 'sleeppet': het sleept andere benodigde invloedsmiddelen mee (Verheul & Daamen, 2014).

Institutionele leegte ontstaat door onwetendheid, maar ook door wegglijken, of doordat partijen vooral naar elkaar wijzen. Het stimuleren van nationaal debat vraagt om helder te zijn over de gevolgen van 'niets doen' (wat immers ook een keuze kan zijn): door een *mismatch* in vraag en aanbod zullen woningprijzen verder toenemen en zal het besteedbaar inkomen daardoor afnemen, wat op zichzelf ook gevolgen heeft voor de economie. Daarnaast zal door onbetaalbare woningen in stedelijke gebieden de verhuismobiliteit afnemen en zullen de gemaakte kilometers voor woon-werkverkeer (lees: files) toenemen.

Het stimuleren van nationaal debat betekent ook aandacht geven aan de normatieve dimensies van de problematiek en belangen. In hoeverre moet het *duur-*

Wouter Jan Verheul

*zaamheidsbelang* van het bewaren van groene, open ruimten en het verduurzamen van de gebouwde omgeving worden versterkt? In hoeverre moet het *economisch belang* van sterke en diverse stedelijke agglomeraties van werken en wonen een rol spelen? In hoeverre moet het *sociale belang* van betaalbaarheid van woningen en het beperken van *sociaaleconomische* verschillen worden beschermd? En als we deze normatieve dimensies koppelen aan het ruimtelijke orderingsdebat: in hoeverre willen we verdelende rechtvaardigheid loslaten, door te kiezen voor investeren in de sterke agglomeraties in plaats van het uitsmeren van middelen over het hele land?

Het op de nationale agenda plaatsen van woningtekort en gebiedstransformaties hoeft overigens niet te betekenen dat de overheid alles moet oplossen, laat staan middels een 'one-size-fits-all'-beleid. Nederland kent grote regionale en stedelijke verschillen wat betreft consumentenvoorkeuren, opgaven en oplossingsrichtingen. Van de overheid mag eerst en vooral worden verwacht oog te hebben voor het borgen van deze pluriformiteit in de samenleving (Ringeling, 2017). De verschillen en dynamieken verhouden zich lastig tot de roep om generiek beleid of om het aanreiken van instrumenten die overal effectief en passend zijn. In dit artikel zijn daarom meerdere overheidsrollen en instrumenten verkend.

Overheden handelen nog maar weinig vanuit een meervoudige manier van sturen in gebiedstransformaties. Vaak wordt voor één rol of instrument gekozen, terwijl het bij succesvolle projecten altijd gaat om verschillende sturingsvormen en een op maat gemaakte instrumentenmix. In de bestuurskunde wordt de klassieke indeling van instrumentenfamilies vaak geduid in: communicatieve instrumenten (de 'preek'); juridische instrumenten (de 'zweep'); en financiële instrumenten ('de wortel') (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). De 'wortel' moet echter niet uitsluitend als subsidie worden opgevat. In dit artikel zijn ook enkele nieuwe financiële arrangementen aangereikt, voorbij het subsidiëren van transformaties, zoals Gebiedsinvesteringszones, privaat beheerde openbare ruimte, *incentive zoning* en revolverende fondsen. Het gaat daarbij ook om een andere manier van samenwerken tussen publiek en privaat. Het is aan de overheid om deze mogelijkheden te verkennen door nieuwe bevoegdheden te creëren en partijen daartoe bij elkaar te brengen. Naast de 'preek', de 'zweep' en de 'wortel' is dus een vierde categorie instrumenten van toepassing en dat is de 'tafel'. Een faciliterende overheid kan partijen rond de tafel brengen, een concurrentiegericht dialogo tot stand brengen en gezamenlijk nieuwe experimenten opzetten.

Het organiseren van nieuwe tafels kan meer behelzen dan het organiseren van nieuwe overlegcircuits. Middels experimenten en pilotprojecten kunnen gerichte, revolverende overheidsinvesteringen en nieuwe instrumenten worden getest. Door gezamenlijk gebieden aan te wijzen als *living lab* kunnen het commitment en lerend vermogen van partijen worden vergroot (Steen & Van Bueren, 2017). In die gebieden kan dan de transformatie op meerdere *outcomes* worden gemonitord: niet alleen aantallen woningen, maar bijvoorbeeld ook het creëren van een energie-neutrale of een leefbare wijk. De opgedane kennis kan vervolgens worden verspreid ten bate van andere gebiedstransformaties.

Ten slotte kan het organiseren van nieuwe kennisnetwerken, waarin publieke en private partijen participeren die zich bezighouden met binnenstedelijk bouwen en gebiedstransformaties, een goede manier zijn om iets aan de institutionele leegte te doen. Gemeenten zijn momenteel te weinig toegerust in menskracht en expertise om gebiedstransformaties op te pakken. Bij private ontwikkelaars is het werken met nieuwe innovatieve instrumenten ook niet altijd sterk aanwezig. Door aan kennisontwikkeling en kennisdeling te doen kan daaraan worden gewerkt. Gezamenlijk leren moet de 'alfa en de omega' zijn van iedere institutionele respons op een maatschappelijk probleem. Zo ook bij de dreigende toename van onbetaalbare huizen en onderbenutte gebieden.

## Literatuur

- Adams, D., & Tiesdell, S. (2010). Planners as market actors: Rethinking state-market relations. *Planning Theory & Practice*, 11(2), 187-207.
- Brink. (2017). *De reële transformatiepotentie in bestaand bebouwd gebied*. Rotterdam: Brink Groep.
- EIB. (2016). *Investeren in de Nederlandse woningmarkt: Investeringsopgaven in twaalf provincies*. Amsterdam: EIB.
- Fakton. (2016). *Rotterdam en Den Haag in stedelijke transitie*. Rotterdam: Fakton.
- Franzen, A., Have, F. ten, Uitzetter, D., & Zeeuw, F. de. (2016). *Veranderingen in de waardenketen van gebiedsontwikkeling: Lessons learned*. Delft: TU Delft/SKG.
- Glaeser, E. (2011). *Triumph of the city*. New York: Penguin.
- Groenleer, M., & Verheul, W.J. (2017). Regiovorming: tussen inhoud en institutionalisering. *Bestuurskunde*, 26(2), 3-10.
- Hajer, M., & Reijndorp, A. (2001). *In search of new public domain: Analysis and strategy*. Rotterdam: Nai Publishers.
- Hajer, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences*, 36 (2), 175-195.
- Heurkens, E. (2012). *Privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling: Sturing, samenwerking & effecten in Nederland en Engeland*. Delft: TU Delft.
- Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Marlet, G. (2009). *De aantrekkelijke stad: Moderne locatietheorieën en de aantrekkingskracht van Nederlandse steden*. Nijmegen: VOC Uitgevers.
- Melik, R. van, & Krabben, E. van der. (2016). Co-production of public space: Policy translations from New York City to the Netherlands. *Town Planning Review*, 87(2), 139-154.
- NEPROM. (2016). *Ruimte maken voor het nationaal geluk: De vernieuwing van het wonen, werken en winkelen*. Voorburg: NEPROM.
- PBL. (2016). *Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad (beleidsstudie)*. Den Haag: PBL.
- Ringeling, A. (2017). *Public administration as a study of the public sphere: A normative view*. Den Haag: Eleven Publishing.
- Sagalyn, L. (2007). Public/private development: Lessons from history, research, and practice. *Journal of the American Planning Association*, 73(1), 7-22.
- Steen, K., & E. van Bueren (2017). *Urban Living labs: A living lab way of working*. Amsterdam: AMS.

Wouter Jan Verheul

- Verheul, W.J. (2013). Op zoek naar de heilige graal van katalysatorprojecten in stedelijke ontwikkeling. *Real Estate Research Quarterly*, 12(4), 35-40.
- Verheul, W.J., & Daamen, T.A. (2014). Stedelijke ontwikkeling als een emergente adaptieve strategie. *Bestuurswetenschappen*, 68(4), 68-88.
- Verheul, W.J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F., & Vriends, R. (2017). *Gebiedstransformaties: ruimte voor durf en diversiteit*. Delft: TU Delft/UDM.
- Zeeuw, F. de. (2016). Geef wonen de ruimte! *RO Magazine*, 34(4), 3-15.